

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3798 *Pleno. Sentencia 62/2013, de 14 de marzo de 2013. Conflicto positivo de competencia 198-2004. Planteado por el Gobierno de Aragón en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Competencias en materia laboral: interpretación conforme de varios preceptos reglamentarios relativos a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (STC 244/2012).*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 198-2004 promovido por el Gobierno de Aragón en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 12 de enero de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que, en la representación que legalmente ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 198-2004, en relación con los artículos 12, 14, 18, 19, 20 y 21 del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

Tras dar cuenta de los términos en que se dio cumplimiento al trámite del requerimiento previo de incompetencia, el Letrado del Gobierno de Aragón fundamenta la presente impugnación en la vulneración de las competencias autonómicas previstas en el art. 39.1.2 del Estatuto de Autonomía en materia de ejecución de la legislación laboral, de conformidad con lo establecido en el art. 149.1.7 CE, así como la doctrina de este Tribunal contenida en las Sentencias 95/2002, de 25 de abril y 190/2002, de 17 de octubre.

Considera el representante autonómico que el título que ampara la competencia ejercida por el Estado a través del presente Real Decreto, es el previsto en el art. 149.1.7 CE, en materia de legislación laboral, debiendo descartarse la aplicación al presente supuesto de los títulos contemplados en los apartados 13 y 17 del mencionado precepto, a los que se alude en la disposición final primera del Real Decreto.

A juicio del Letrado del Gobierno de Aragón, la normativa contenida en el Real Decreto 1046/2003, con olvido total y absoluto de las competencias de ejecución que constitucional y estatutariamente corresponden a la Comunidad Autónoma, prevé y regula únicamente intervenciones de órganos y entidades estatales en materia de formación continua, por lo que sólo posibilita la aplicación de la norma a través de los citados órganos estatales, excluyendo la intervención de las Comunidades Autónomas.

El art. 12 contempla la ejecución de las acciones formativas en las empresas, y, a juicio de la representación autonómica, regula con todo detalle las obligaciones de comunicación de información que todas las empresas que realicen acciones de formación continua acogidas al Real Decreto deben realizar a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, posibilitando también que ésta pueda requerir información complementaria, pero se omite la existencia de ninguna obligación de proporcionar dicha información a la «Administración competente» para el control y seguimiento de dicha actividad, que no es otra que la Administración autonómica. Ello implica que las empresas que desarrollen acciones formativas sólo vienen obligadas a comunicarlo a la citada fundación, pero no se les impone ninguna obligación de comunicación a la Administración autonómica, lo que vulnera las competencias autonómicas de ejecución en materia laboral, pues la obligación de informar de la realización de acciones formativas debe dirigirse a la Administración competente para realizar el control de las mismas y no a otra Administración distinta. Se añade que, si bien cabe entender que la Administración del Estado quiera recibir información sobre esta materia a efectos de desarrollar las funciones de alta inspección que le correspondan, lo lógico es que la Administración del Estado recabe tal información de las Administraciones competentes para la ejecución en la materia, siendo así que lo que no puede hacer, so pena de desconocer las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, es imponer la obligación de remisión de información sólo a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, y no a favor de la Administración autonómica.

En el art. 14 se contempla otra modalidad de acción formativa, los denominados «contratos programas para la formación de trabajadores», que se suscriben con las organizaciones empresariales o sindicales, con las federaciones de cooperativas o sociedades laborales o con las asociaciones de trabajadores autónomos, estableciendo el plan de formación y previendo determinadas ayudas. A juicio de la representación autonómica, la vulneración competencial se sustenta en que los únicos contratos programas previstos y regulados por la norma son los que puede suscribir el Instituto Nacional de Empleo (INEM), sin que exista la más mínima mención a la posibilidad de suscripción de los mismos por parte de la Administración autonómica, que en principio es la competente para la ejecución de las acciones formativas, lo que supone, en consecuencia, un desconocimiento de las competencia que en materia de ejecución de la legislación laboral corresponde a la Comunidad Autónoma. A ello se añade que los fondos previstos en los Presupuestos Generales del Estado para estas ayudas que se instrumentan a través de los contratos programa, deben ser objeto de territorialización, correspondiendo su gestión a las Comunidades Autónomas, dado que no existe ningún obstáculo para su fraccionamiento, de tal manera que sea en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma donde hayan de gestionarse las ayudas y suscribirse los contratos programa.

Los arts. 18, 19, 20 y 21 regulan la «estructura organizativa y de participación» en materia de formación continua, constituida por la Comisión Estatal de Formación Continua, las comisiones paritarias sectoriales o territoriales y la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Afirma al respecto el representante autonómico que si bien cabe que el Estado prevea en su estructura órganos para el ejercicio de las facultades que le pueden corresponder en esta materia, lo que no cabe es que atribuya a estos órganos funciones que desborden las que constitucionalmente puedan corresponderle, invadiendo las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En relación con la Comisión Estatal de Formación Continua, se afirma que exceden las competencias que corresponden al Estado, las funciones atribuidas a la misma en los apartados a), b), c), d) y e) del art. 18.1 y, especialmente, la de aprobación del mapa sectorial [apartado f)], y la de determinar los criterios y condiciones que deben cumplir las comisiones paritarias y sectoriales a efectos de su financiación [apartado g)]. Análogas consideraciones se efectúan respecto de la configuración de las comisiones paritarias sectoriales y territoriales (arts. 19 y 20), integradas por las organizaciones sindicales y empresariales, en cuanto no se da intervención a la Comunidad Autónoma en la

configuración de las mismas, y se les atribuyen funciones relativas al seguimiento de la formación continua [arts. 19.2 b) y 20.2 b)] y la solución de discrepancias [arts. 19.2 a) y 20.2 a)] con un nítido perfil ejecutivo.

A juicio de la Comunidad Autónoma, el art. 21 atribuye a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo determinadas competencias que igualmente invaden las que, en el ámbito de la ejecución, corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón. Entre ellas se citan las relativas a «seguimiento y control de las acciones formativas» [art. 21.1 g)], o las de «ejecución de las funciones de gestión y apoyo y asistencia técnica que le correspondan» [art. 21.1 f)]. Para la representación autonómica no cabe atribuir a una entidad estatal competencias que tienen un carácter marcadamente ejecutivo, aunque se afirme que es «sin perjuicio» de las competencias de la Comunidad Autónoma.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Primera de 10 de febrero de 2004, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Aragón, acordando dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnara el referido real decreto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 18 de febrero de 2004, el Abogado del Estado solicitó, dada la acumulación de asuntos pendientes ante ese servicio jurídico, una prórroga hasta el máximo legal, del plazo concedido para alegaciones. La Sección Primera, mediante providencia de 24 de febrero, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender su solicitud, ampliando en diez días el plazo originalmente concedido.

4. El 5 de marzo de 2004 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte sentencia desestimatoria de la demanda en todos sus extremos, declarando los preceptos impugnados ajustados a la Constitución.

Considera el Abogado del Estado que, de conformidad con las SSTC 95/2002, de 25 abril y 190/2002, de 17 de octubre, la formación continua de los trabajadores ocupados se incardina en la materia laboral, al constituir un derecho concreto de los trabajadores en el seno de la relación laboral, con correlativos derechos y obligaciones para las dos partes. El precepto constitucional que ampara la competencia del Estado para legislar sobre esta actividad es el art. 149.1.7 CE.

La mencionada competencia habilita al Estado para establecer un régimen jurídico unitario en materia de formación continua de trabajadores ocupados y permite a éste optar entre un modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas que se rija por el sistema de subvenciones públicas, o uno de bonificaciones en las cuotas que las empresas ingresan en la Seguridad Social en concepto de formación profesional, o por un modelo mixto, como la norma que nos ocupa.

La novedad principal que introduce el Real Decreto 1046/2003 radica en que las acciones de formación continua en las empresas responden a un criterio muy distinto del que guiaba el modelo anterior, pues la gestión de dicha formación no pivota sobre los poderes públicos o los interlocutores sociales, sino sobre las propias empresas, que son las que elaboran y ponen en práctica las acciones, y son éstas las que gestionan su financiación a través de bonificaciones en sus cotizaciones a la Seguridad Social (art. 7.1). Se trata de un sistema más sencillo y menos burocratizado, que no menoscaba las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas porque la intervención pública que está prevista en las acciones de formación continua en las empresas, queda en manos de la «Administración competente».

Respecto de la alegación de inconstitucionalidad que se dirige contra el art. 12, considera el Abogado del Estado que el promotor del conflicto ofrece una interpretación absolutamente equivocada del precepto, pues el tenor del art. 12.2 deja fuera de toda duda el respeto a la competencia autonómica, en cuanto prevé que las empresas comuniquen a la Fundación la información que se detalla «sin perjuicio de las competencias que en este ámbito correspondan a las Comunidades Autónomas», afirmación que permite entender, como se puso de manifiesto en la contestación al requerimiento efectuada por el Gobierno de la Nación, que la Administración de la Comunidad Autónoma, como «Administración competente», podrá realizar funciones de control sobre las acciones formativas, y las empresas deberán tener a su disposición la documentación justificativa de las acciones formativas realizadas. En este sentido, la falta de previsión normativa que se denuncia no constituye vulneración competencial alguna ni supone un obstáculo para el ejercicio de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, pues éstas pueden recabar toda la información que precisen de las empresas, a través de los órganos que creen al efecto.

Continúa señalando el Abogado del Estado que el Estado precisa de una comunicación previa de la formación a realizar por las empresas, a los efectos de comprobación de que la bonificación practicada en la cuota se corresponde con la formación realizada, sin que, por razones de eficacia, dicho procedimiento pueda ser llevado a cabo por las diecisiete Comunidades Autónomas, siendo la Fundación estatal, como institución de apoyo técnico a las Administraciones competentes, la más adecuada para proporcionar dicha información, a fin de que ambas Administraciones, estatal y autonómica, puedan desarrollar las competencias que les corresponden. Las circunstancias propias del dinamismo inherente a la actividad empresarial legitiman la necesidad de que exista una información unitaria y homogénea relativa a la formación continua que se desarrolla en una determinada empresa, cualquiera que sea el territorio donde se ubique o donde cuente con centros de trabajo, y dicha información estará disponible por igual para las distintas Administraciones, siendo precisamente éste el objetivo que persigue la remisión de la información que las empresas han de hacer a favor de la Fundación estatal, con base en el art. 12.2 del Real Decreto.

En cuanto al reproche de inconstitucionalidad por vulneración competencial dirigido al art. 14 del Real Decreto, considera el representante estatal que el Estado tiene competencia para establecer las modalidades organizativas y de gestión de los contratos-programa de formación y de las acciones complementarias y de acompañamiento, que por su dimensión supraterritorial, no sean susceptibles de gestión o ejecución por las Comunidades Autónomas. Recuerda al respecto que la Sentencia 95/2002 vino a reconocer que incumbe al Estado la ordenación de la actividad y, por ello, delimitar los supuestos en que, por exceder de la competencia autonómica, la gestión y ejecución de las acciones formativas no corresponde a las Comunidades Autónomas, por lo que no resulta admisible que la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, estime vulneradas sus competencias de gestión y ejecución respecto a las acciones formativas a que se ha hecho referencia, pues los criterios de la norma para deslindar encuentran cobertura en la jurisprudencia constitucional, cuando el ejercicio de la actividad no corresponde a las Comunidades Autónomas, en tanto que afectan a supuestos de supraterritorialidad.

Se afirma que carece de fundamento alguno la denuncia de exclusiva habilitación al INEM para la suscripción de los contratos-programa, pues el apartado 5 del artículo 14 presupone indudablemente que cuando las ayudas o subvenciones financien acciones de formación de ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, el ente suscriptor de los respectivos contratos programas o acciones complementarias y de acompañamiento será el órgano autonómico que como tal se prescriba.

Afirma el Abogado del Estado que la estructura organizativa contemplada en los arts. 18, 19, 20 y 21 respeta las competencias autonómicas para autoorganizarse y responde a criterios de cooperación, pues el hecho de que el Real Decreto prevea determinadas entidades u órganos de ámbito estatal, no invade las competencias propias de las Comunidades Autónomas, en tanto que las funciones que se les atribuyen son

únicamente las derivadas de las competencias que les son propias, y el Real Decreto no se ocupa de la estructura organizativa de las Comunidades Autónomas, por tratarse de una materia que compete exclusivamente a éstas.

A juicio de la representación estatal, tanto la Comisión Estatal de Formación Continua como la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, responden a la necesidad de articular la colaboración entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales; son órganos técnicos al servicio de todas las Administraciones, en los que está formalmente prevista la presencia de las Comunidades Autónomas, que están representadas al mismo nivel de decisión que la Administración del Estado, y no impiden que cada Comunidad Autónoma pueda organizar la prestación del servicio que le corresponda según su propio criterio.

En este contexto, considera el Abogado del Estado que no invaden las competencias autonómicas las funciones atribuidas a la Comisión estatal en los apartados a), b), c), d) y e) del art. 18.1, en cuanto se trata de funciones de naturaleza no ejecutiva. En el mismo sentido la función atribuida a la Fundación estatal en el apartado g) del art. 21, relativa al seguimiento y control de las acciones formativas, incumbe sin duda a la Administración del Estado en orden al correcto ejercicio de las competencias de control que le corresponden.

Las comisiones paritarias sectoriales y territoriales (arts. 19 y 20) no son órganos administrativos sino órganos de participación de los agentes sociales y económicos, fruto incluso de la libre negociación colectiva y su constitución es de carácter facultativo, razones por las que no pueden ejercer potestades administrativas, sino de mera participación que no menoscaban, por ello, competencia alguna, pues incluso cuando en su seno no sea posible resolver las discrepancias entre la representación legal de los trabajadores y las empresas sobre las acciones formativas (art. 10.5), corresponde a la Administración competente resolver dichas discrepancias. Tales comisiones están creadas al amparo de los convenios colectivos sectoriales de ámbito estatal o acuerdos específicos, y su necesaria intervención en el subsistema de formación continua se fundamenta en su condición de instrumentos que posibilitan la participación activa de los sujetos que representan (empresarios y trabajadores) en el diseño e implantación de la formación continua, sin que dicha participación merme las competencias que la Administración competente tenga atribuidas.

5. En fecha 10 de mayo de 2007 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal oficio procedente del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, en el que, a efectos del procedimiento ordinario 2/2006 seguido ante el mismo, solicitaba información sobre el estado de los conflictos positivos de competencia seguidos en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto y la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, así como testimonio de las resoluciones que hubiesen recaído. Dicha comunicación fue contestada por escrito del Pleno en el que se informaba de los conflictos planteados en relación con las citadas disposiciones, todos ellos pendientes de resolución definitiva.

6. Por providencia de 12 de marzo de 2013, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón en relación con los artículos 12, 14, 18, 19, 20 y 21 del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

El Letrado del Gobierno de Aragón considera que la formación continua de los trabajadores ocupados se encuadra en el ámbito laboral, por lo que la regulación efectuada por el Real Decreto encuentra amparo en lo dispuesto por el art. 149.1.7 CE, debiendo descartarse la aplicación de los títulos competenciales previstos en los

apartados 13 y 17 CE, que se alegan también como fundamento de la competencia estatal en la disposición final primera del Real Decreto. La impugnación se fundamenta en que los artículos que son objeto del conflicto exceden de las competencias que en materia de legislación laboral atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE, vulnerando las competencias de ejecución que en dicha materia corresponden a la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en el art. 39.1.2 de su Estatuto de Autonomía.

El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, que la regulación impugnada se encuentra plenamente respaldada por los títulos competenciales del Estado, en especial por lo establecido en el mencionado art. 149.1.7 CE, competencia que le habilita para establecer un régimen jurídico unitario en materia de formación continua de trabajadores ocupados, así como para la adopción del modelo de financiación y organización de la misma que considere más eficaz, por lo que solicita la íntegra desestimación del recurso y la declaración de que la disposición impugnada es ajustada a la Constitución.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso, resulta conveniente realizar algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo.

Ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, que el presente conflicto presenta una fundamental coincidencia con el tramitado bajo el número 7264-2003, que fue formulado por la Generalitat de Cataluña en relación con este mismo Real Decreto, y que ha dado lugar a las SSTC 244/2012, de 18 de diciembre; 16/2013, de 31 de enero, y 35/2013, de 14 de febrero, cuya doctrina resulta de directa aplicación a la presente controversia, sin perjuicio del específico examen de aquellos preceptos que no fueron controvertidos ni, en consecuencia, examinados en aquellos supuestos.

Hemos de analizar, también, el efecto que pueda tener sobre la subsistencia de la presente controversia la expresa derogación del Real Decreto 1046/2003, efectuada por la disposición derogatoria única 2 a) del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. En relación con ello, hemos señalado en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 2 b), que la derogación de la disposición impugnada no ha originado la desaparición del objeto del presente conflicto, dado que el Real Decreto 395/2007 plantea, en esencia los mismos problemas competenciales que motivan el conflicto promovido contra el Real Decreto 1046/2003, por lo que la disputa sobre la titularidad competencial sigue viva entre las partes y, en consecuencia, persiste el interés en la determinación de la titularidad de competencia controvertida.

Con posterioridad a la interposición del presente conflicto, se ha producido la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, norma estatutaria que constituye parámetro de control del presente conflicto, en aplicación de nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, conforme a la cual «el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia» (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y doctrina allí citada), lo que determina que el análisis de la presente controversia haya de hacerse a la luz de la delimitación competencial que deriva de lo dispuesto en el art. 77.2 de la mencionada Ley Orgánica.

3. Entrando en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, ambas partes coinciden en considerar que la norma se inserta en el ámbito de las competencias exclusivas que, en materia de «legislación laboral» atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE.

Como hemos reiterado en un buen número de Sentencias, y como recordamos en el fundamento jurídico 4 de la que constituye punto de referencia de la presente resolución, las acciones formativas de los trabajadores ocupados y la financiación correspondiente, tienen una incardinación genérica en la materia «legislación laboral», en la medida en que conciernen a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral –con claro reflejo en los arts. 4.2 y 23 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores–, con la consiguiente atribución de correlativos deberes al empresario. Y ya señalamos en la STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 4, con cita de la

STC 35/1982, de 14 de junio, que en la referencia a «legislación laboral», al adjetivo laboral se le asigna «un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios».

Precisamente por esta estricta delimitación del ámbito atraído a la materia «legislación laboral», si bien se puede afirmar que la formación continua de trabajadores ocupados tiene una incardinación «genérica» en la materia «legislación laboral» del art. 149.1.7 CE, es igualmente cierto que puede haber supuestos en los que, atendido el tipo de actividad al que se orienta la acción formativa, quede vinculada a otro título competencial, con las consiguientes consecuencias para la delimitación del alcance de la competencia del Estado. En el supuesto que nos ocupa, el Real Decreto 1046/2003 establece, en su art. 3, que los beneficiarios de la formación continua no son exclusivamente trabajadores asalariados que prestan sus servicios en empresas privadas o entidades públicas empresariales y cotizan a la Seguridad Social en concepto de formación profesional, sino también otros trabajadores incluidos en el régimen especial agrario, autónomos, del mar y otros de la Seguridad Social «que no coticen por la contingencia de formación profesional» a través de los contratos programa que la propia norma regula. Prevé asimismo, dependiendo de los planes específicos que se promuevan con las Administraciones, la eventual participación en las acciones formativas del personal al servicio de las Administraciones públicas. Las acciones formativas que pueden desarrollarse al amparo de esta norma, por tanto, cualificadas como formación profesional continua, no se proyectan exclusivamente sobre el marco de la relación laboral sujeta a la legislación laboral en los términos del art. 149.1.7 CE.

La disposición final primera del Real Decreto 1046/2003, dispone que el mismo se dicta al amparo de lo previsto en el art. 149.1.7, 13 y 17 de la Constitución, y si bien la incardinación de esta regulación en la materia legislación laboral no plantea problemas, otra cosa sucede con la invocación de los títulos competenciales asociados al art. 149.1.13 y 17 CE.

En nuestra Sentencia 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7, ya señalamos que «sin perjuicio de que haya aspectos de la formación profesional vinculados al fomento del empleo que podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 95/2002, FJ 11), hemos descartado, en términos generales, la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica». No es correcto, al menos como consideración general, tomar la formación profesional continua como un aspecto de la política de empleo orientada a incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivos del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 de la Constitución. Y no se puede pasar por alto que, a la vista de los beneficiarios de las acciones formativas ofertadas bajo la cobertura del Real Decreto 1046/2003, la finalidad de la norma, más allá de lo indicado en su art. 2.1, es también la de proporcionar a algunos colectivos (siempre trabajadores, según se precisa) una formación que facilite su mejor capacitación profesional para la permanencia en el empleo o la mejor inserción en el mercado de trabajo. Sin excluir, por tanto, que el Estado pueda apelar al título del art. 149.1.13 CE para la decisión de expandir el círculo de los beneficiarios de la actividad prevista como formación continua, hasta alcanzar a colectivos que no son propiamente trabajadores ocupados ni asalariados, el núcleo de la regulación, según la finalidad declarada por la norma, sigue siendo la formación profesional continua de los ocupados y asalariados, que tiene la consideración de «legislación laboral» al amparo del art. 149.1.7 de la Constitución y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

Hemos rechazado, por el contrario, la inserción de la materia regulada en el ámbito del art. 149.1.17 CE, pues la formación profesional no forma parte del sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única, tal como se señaló en la STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 8. En el supuesto que se examina, el hecho de que los créditos destinados a formación

tengan su origen en cotizaciones que se recaudan por la Tesorería General de la Seguridad Social, no implica necesariamente que formen parte de la caja única de la Seguridad Social, ni, en consecuencia, que resulte de aplicación al presente supuesto la competencia prevista en el art. 149.1.17 CE.

Determinada, pues, la inclusión del Real Decreto en el ámbito competencial relativo a la «legislación laboral», el reparto competencial en esta materia viene dado por lo dispuesto en el ya citado art. 149.1.7 CE y por el art. 77.2 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. El primero de dichos preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas», y el segundo atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón, «en ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal», la competencia «para dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública» en materia de «trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo».

El deslinde competencial en esta materia ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que «la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral», sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7), que incluye los reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4) y, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 8 y 9; y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11).

De acuerdo con ello, cabe afirmar que desde sus competencias en materia de legislación laboral ex art 149.1.7 CE, el Estado está facultado para abordar la regulación que aquí se impugna, aunque sin ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas. Esta es la perspectiva desde la que debe procederse al examen de los distintos preceptos que son objeto de la presente impugnación, siguiendo los criterios establecidos en la mencionada STC 244/2012, de 18 de diciembre.

4. El art. 14, apartados 1, 2, 3 y 4, contempla diversos supuestos de contratos programa a suscribir por el INEM, orientados a conceder ayudas dirigidas a acciones formativas que afecten a más de una Comunidad Autónoma o se realicen en un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma. A juicio de la promotora del conflicto, corresponde a la propia Administración autonómica, en su ámbito territorial, la suscripción de estos contratos programa y la gestión de los fondos correspondientes.

Como hemos señalado, el precepto regula la concesión de ayudas públicas en el supuesto de contratos programa dirigidos al desarrollo de acciones formativas de ámbito superior al de una Comunidad Autónoma, por lo que su suscripción corresponde a la Administración estatal, sin que ello excluya la competencia de las Comunidades Autónomas para la suscripción de este tipo de contratos programa en su ámbito territorial respectivo, posibilidad que expresamente se contempla en la normativa de desarrollo del Real Decreto (Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio).

La gestión y tramitación de las ayudas previstas en este precepto fue objeto de un pormenorizado examen en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7, que se remite en este punto a la doctrina recogida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992 de

fecha 6 de febrero, relativo a aquellos supuestos en que, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias, incluso exclusivas, sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente.

Señalamos entonces que «en el supuesto que se examina, afirmada ya la existencia de un título competencial estatal de carácter específico, el análisis de la naturaleza y contenido de las ayudas contempladas en los apartados 1 a 4 del art. 14, permite afirmar también la concurrencia de los demás requisitos recogidos en el citado fundamento jurídico de la STC 13/1992, de 6 de febrero, que justifican que haya de excluirse la posibilidad de una gestión descentralizada. En concreto, el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas (confederaciones empresariales y/o sindicales más representativas en el nivel estatal, planes amparados en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal; federaciones y confederaciones de cooperativas, sociedades laborales y asociaciones de trabajadores autónomos con implantación en el ámbito estatal) y, muy especialmente, el contenido y la naturaleza de las acciones formativas financiadas (formación de carácter intersectorial; atención a necesidades formativas en aspectos transversales u horizontales en varios sectores de actividad económica; formación a empresas de diferentes sectores productivos y situadas en diferentes Comunidades Autónomas, etc.) son todas ellas circunstancias que ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas y, con ello, la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular, como único medio para integrar los diversos componentes multisectoriales e interterritoriales implicados en la gestión y tramitación de estas ayudas, que hacen imposible su fraccionamiento y determinan que haya de ser el Estado, a través del INEM el que asuma las funciones de gestión y tramitación, en los términos contemplados en el precepto que se analiza».

Por las razones expuestas, procede rechazar la impugnación dirigida contra este precepto.

5. El Gobierno de Aragón dirige asimismo el conflicto contra la totalidad del capítulo V del Real Decreto 1046/2003, integrado por los artículos 18 a 21, en los que se regula la «estructura organizativa y de participación» en materia de formación continua, integrada por la Comisión Estatal de Formación Continua (art. 18); las comisiones paritarias sectoriales (art. 19), las comisiones paritarias territoriales (art. 20) y la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (art. 21); se incluyen asimismo las funciones atribuidas a la Fundación en el art. 12. La representación autonómica no discute la existencia de los citados organismos, limitando su impugnación al hecho de que se les atribuyan funciones ejecutivas que, a su juicio, corresponden a las Comunidades Autónomas.

La competencia del Estado para la regulación de la estructura organizativa y de participación en materia de formación continua, que se contempla en los arts. 18 a 21 del Real Decreto, fue objeto de un examen pormenorizado en el fundamento jurídico 8 de la STC 244/2012, de fecha 18 de diciembre, por lo que los pronunciamientos allí contenidos deben aplicarse al supuesto que ahora se examina. Y como allí señalamos, la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados en el ámbito de la formación continua, en cuanto traslación de los principios generales de cooperación y colaboración, tiene por objeto favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida, tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su potestad de autoorganización, la creación de los servicios o unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución que le han sido constitucionalmente atribuidas.

En lo que respecta a las funciones atribuidas a la Comisión Estatal de Formación Continua en el art. 18 del Real Decreto, afirmamos que «la letra a) del art. 18.1 atribuye a la Comisión la función de velar por el cumplimiento de la normativa reguladora en materia

de formación continua y de su eficacia en relación con los objetivos generales del sistema, previsión que no puede entenderse como invasora de las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña, pues si bien es cierto que las Comunidades Autónomas ostentan competencia para la aplicación de la normativa estatal, ello no impide que el Estado esté habilitado para velar por el cumplimiento de su propia normativa. En las letras b), c), d), e) y h) se atribuyen a este órgano funciones de naturaleza consultiva, no ejecutiva, consistentes en la emisión o toma de conocimiento de informes en materias relativas a la asignación o reparto de las cantidades destinadas a la financiación de las distintas iniciativas de formación, funciones que no interfieren ni menoscaban las competencias autonómicas. La aprobación del mapa sectorial de las comisiones paritarias (apartado f) y la determinación de las condiciones que deben cumplir las comisiones sectoriales y territoriales a efectos de su financiación (apartado g) son funciones de carácter organizativo, ligadas a la creación de la estructura orgánica prevista en la norma y, en cuanto tales, ajenas también a las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. El apartado i) efectúa una atribución de carácter general, de cualesquiera otras funciones «que se acuerden» (en el seno pues, del propio órgano paritario) para el «seguimiento y análisis de la planificación, ejecución y evaluación de las iniciativas de formación continua»; se configura aquí una función dirigida al examen y análisis global de funcionamiento de las diferentes iniciativas que, por su propia naturaleza, tiene una dimensión supraterritorial, ha de ser avalada por el propio órgano y va dirigida al conocimiento de los datos globales de funcionamiento del sistema, por lo que no vulnera las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas.» [STC 244/2012, de fecha 18 de diciembre, FJ 8 a)].

En relación con las funciones atribuidas a las comisiones paritarias sectoriales (art. 19) y territoriales (art. 20), señalamos que «el apartado a) de los arts. 19.2 y 20.2 atribuye a estos órganos la facultad de intervenir en las discrepancias que puedan surgir entre la empresa y la representación legal de los trabajadores o los propios trabajadores afectados, en relación con el contenido o el plan de acciones formativas propuestas por la empresa, en los términos previstos en el apartado 5 del art. 10 del Real Decreto. Se contempla en estos preceptos una función de mediación en la resolución de las posibles discrepancias sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa que se atribuye a un órgano, las comisiones paritarias, integrado precisamente por las organizaciones sindicales y empresariales, lo que resulta acorde con la naturaleza 'privada' del conflicto y que, en caso de mantenerse el desacuerdo, se remite para su posterior resolución a la Administración competente. En estos términos, la intervención previa de las comisiones paritarias se constituye como un ejercicio de función mediadora por quien ostenta la representación de las partes, que no desplaza la competencia atribuida a la Administración competente en caso de subsistencia del desacuerdo, por lo que dicha función no interfiere o menoscaba el ejercicio de las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña».

«El apartado b) de los anteriores preceptos atribuye a estas comisiones funciones de 'seguimiento' de la formación continua, en relación con las cuales, cabe remitirse a lo señalado con anterioridad, a lo que puede añadirse que dichas funciones encuentran además una específica justificación en la conveniencia de lograr una correcta adecuación de los planes de formación a las necesidades del ámbito o sector al que se dirigen, lo que pone de relieve el importante papel que desempeñan estas entidades para detectar tales necesidades, por su inmediato contacto con la realidad laboral y empresarial. Tampoco suscitan objeciones competenciales las funciones atribuidas a las comisiones paritarias sectoriales en los apartados c), d), e) y f) del art. 19, y las atribuidas a las comisiones paritarias territoriales en los apartados c), d), e) y f) del art. 20, pues en ambos casos se contraen al establecimiento o propuesta de criterios orientativos, y a funciones de toma de conocimiento, elaboración de una memoria anual o actuaciones de colaboración e información que no afectan al ámbito propio de la ejecución del subsistema de formación continua.» [FJ 8 b)].

Y en lo que respecta a las funciones atribuidas a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo en el art. 21 del Real Decreto, dijimos entonces que «nada hay que objetar a las funciones atribuidas a la misma en los apartados a), b), c), d) y e) del art. 21.1 que se concretan en actuaciones de impulso, coordinación, propuesta e informe».

«En el apartado f) del art. 21.1 se atribuye a la Fundación la 'ejecución de las funciones de gestión, apoyo y asistencia técnica que le correspondan' y en el apartado g) se contempla el ejercicio de funciones de 'seguimiento y control de las acciones formativas'. Las funciones de naturaleza ejecutiva a las que se hace referencia en estos apartados han de ponerse necesariamente en conexión con las ya previstas en el mencionado art. 14 en orden a la tramitación, gestión y coordinación de las acciones formativas de ámbito supraautonómico. Circunscritas en los términos señalados y habida cuenta de la expresa salvaguarda que en el apartado 1 del precepto se contiene en cuanto a la preservación de las funciones que correspondan respectivamente al INEM y a las Comunidades Autónomas, estos apartados no vulneran las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas.» [FJ 8 c)].

Por último, y en relación a la impugnación dirigida contra el art. 12, que en el texto de la demanda se concreta al apartado 2 del precepto, hemos afirmado también (STC 16/2013, 31 de enero, FJ 9) que «en lo que respecta a las funciones de seguimiento y control de las acciones formativas, que se contemplan en el art. 12.2, resultan trasladables los argumentos recogidos en nuestra anterior doctrina, en relación con lo dispuesto en los apartados f) y g) del art. 21.1, en el sentido de que las funciones de naturaleza ejecutiva a las que se hace referencia en estos apartados, han de ponerse necesariamente en conexión con las ya previstas en el mencionado art. 14, en orden a la tramitación, gestión y coordinación de las acciones formativas de ámbito supraautonómico. Circunscritas en los términos señalados, y habida cuenta de la expresa salvaguarda que se efectúa en cuanto a la preservación de las funciones que corresponden a las Comunidades Autónomas, estos apartados no vulneran las competencias autonómicas de ejecución (STC 244/2012, FJ 8)».

En definitiva, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 244/2012, de 28 de diciembre, que resuelve el conflicto de competencias planteado contra la misma norma reglamentaria aquí impugnada, debemos concluir que no se han vulnerado las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que los arts. 12.2 y 21, apartados f) y g) no vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, interpretados en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 5.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a catorce de marzo de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.